

Rachel Schwartz, *Undermining the States from Within: The Institutional Legacies of Civil War in Central America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2023, 309 pp.

Por Luis L. Schenoni*

Las guerras civiles: ¿construyen o destruyen al Estado? A diferencia de una vasta literatura centrada predominantemente en los efectos de los conflictos interestatales, en la cual se ha establecido con claridad que “la guerra hace al Estado y el Estado hace la guerra” (Tilly, 1975: 42), la ciencia política aún no ha alcanzado un consenso definitivo respecto a la pregunta sobre los conflictos intraestatales. Esta situación resulta problemática, entre otras razones, porque los conflictos internos son más comunes que los externos. En América Latina, donde los conflictos internacionales prácticamente han desaparecido, resulta imperativo comprender cómo la confrontación con actores armados no estatales (guerrillas, cárteles, maras, entre otros) impacta la configuración y capacidad del Estado.

Undermining the State from Within se inserta en este debate con una serie de ideas frescas y agudas, y ofrece contribuciones superlativas para la comprensión de los efectos de las guerras civiles de América Central en particular. El libro parte de la premisa de que las guerras civiles afectan negativamente la capacidad estatal y se enfoca en la pregunta: “¿Cuáles son los mecanismos mediante los cuales la guerra civil debilita al Estado?” (p. 8). Para Schwartz, los conflictos internos generan instituciones estatales que distorsionan funciones clave, como la recaudación de impuestos, la administración de tierras y la provisión de bienes públicos esenciales, como la seguridad. El análisis de Schwartz es minucioso en la exploración de cómo la guerra civil pervirtió tanto la aduana (capacidad extractiva) como la policía (capacidad coercitiva) en Guatemala, además de la asignación de tierras en el contexto de la reforma agraria en Nicaragua (capacidad administrativa). Mientras que la primera parte del libro se dedica a desarrollar su teoría, las partes segunda y tercera se enfocan en el surgimiento de estas distorsiones durante el conflicto y su perpetuación en el periodo de posguerra, respectivamente. Las densas narrativas que la autora ofrece, basadas en información de archivo y entrevistas realizadas durante veinte meses de trabajo de campo en estos países, logran persuadir al lector de que muchas de las instituciones que emergen en medio de estos conflictos pueden ser contraproducentes para la construcción de capacidades estatales a largo plazo.

Las virtudes del análisis de Schwartz son muchas, así como la cantidad de preguntas que suscita. En este comentario me centraré en tres elogios y dos interro-

* Luis L. Schenoni es profesor asociado en el Departamento de Ciencia Política de University College London, 29/30 Tavistock Square, Londres WC1H 9QU, Reino Unido. Tel: +44 (0)20 7679 4999. Correo-e: luis.schenoni@ucl.ac.uk.

Recibido el 13 de septiembre de 2024 y aceptado para su publicación el 6 de octubre de 2024.

gantes, con la esperanza de provocar un diálogo fructífero con la autora y despertar el interés de futuros lectores.

Quizá la contribución más original de Schwartz sea su propuesta de conceptualizar las instituciones que emergen durante la guerra civil como una “piedra en el zapato” del Estado. En términos generales, la literatura sostiene, o bien que las guerras civiles fortalecen al Estado por mecanismos similares a las guerras internacionales, o que las guerras civiles debilitan al Estado, fundamentalmente, porque erosionan sus estructuras y fortalecen a otros actores. Sin embargo, al sugerir que la guerra *fortalece* agencias y prácticas específicas que *debilitan* al Estado en el mediano y largo plazo, Schwartz aporta una perspectiva innovadora al debate. Esta visión complementa agendas recientes que examinan los efectos negativos de largo plazo de las instituciones generadas por el conflicto internacional (Queralt, 2022).

Schwartz revela este aspecto interesante a través de otra gran virtud de su análisis: concebir al Estado como un conjunto desagregado de agencias, donde algunas pueden actuar en detrimento de otras. En su estudio, el debilitamiento del Estado parece derivar del empoderamiento de las agencias encargadas de la lucha contrainsurgente, como los militares y los servicios de inteligencia, a expensas de otras burocracias. Uno de sus casos más prominentes es un esquema de corrupción liderado por el militar Alfredo Moreno, que logra infiltrar y debilitar a la burocracia aduanera y, como consecuencia, a la capacidad extractiva del Estado en Guatemala. En otro caso prominente en el libro, una flexibilización en el sistema de otorgamiento de tierras promovida por los servicios de seguridad acaba debilitando al Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria y comprometiendo la capacidad administrativa del Estado en Nicaragua. Estos análisis sugieren que es en la expansión de estas agencias donde se encuentra el germen del deterioro del Estado en tiempos de paz.

Otra característica destacable del libro es su enfoque en el periodo de posguerra y en los efectos a largo plazo. Muchos estudios “belicistas”, en particular aquellos de corte más histórico y cualitativo, como es el caso del análisis de Schwartz, suelen centrarse en los efectos inmediatos de la guerra durante el periodo de movilización, con poca atención a sus consecuencias en el largo plazo. Al considerar la evolución de las instituciones estatales a lo largo del tiempo (antes, durante y después de la guerra), Schwartz nos invita a reflexionar sobre los distintos tipos de capacidades que se requieren en cada etapa y sobre la posibilidad de que instituciones efectivas para un propósito específico (en su análisis, la lucha contrainsurgente) resulten perjudiciales en fases posteriores.

No sería difícil continuar enumerando las virtudes de *Undermining the State from Within*, pero los elogios rara vez generan debate y es preciso detenerme aquí y plantear mis dos preguntas.


La primera de ellas es teórica y cuestiona una de las premisas iniciales del libro:

¿Pueden las guerras civiles fortalecer al Estado o están todas condenadas a generar instituciones que lo socavan? O, puesto de otro modo: ¿Es posible que los efectos positivos de las guerras civiles en determinados tipos de capacidad sean más importantes que los problemas enfatizados por Schwartz? Estudios recientes han identificado, por ejemplo, un fortalecimiento de la capacidad extractiva del Estado colombiano durante el conflicto (Rodríguez Franco, 2016), el fortalecimiento del Estado mexicano en localidades donde la contrainsurgencia prevaleció (Arias y de la Calle, 2021), el fortalecimiento del Estado peruano tras la guerra civil en áreas controladas por insurgentes (Kreiman, 2022) y una expansión similar del Estado chileno mediante la provisión de bienes públicos en esas regiones (Paglayan, 2022). El denominador común de estos trabajos es que encuentran que la guerra civil, en ciertos contextos y en determinadas dimensiones, fortaleció al Estado en la posguerra. Aunque Schwartz reconoce que las guerras civiles pueden generar tanto reglas que debilitan como reglas que refuerzan al Estado (41), el libro parece comenzar aceptando como un axioma que las guerras civiles tienen efectos negativos (Thies, 2005) —un hallazgo que parece más sólido cuando se examina la capacidad extractiva del Estado (Slater, 2010: 37), pero no necesariamente se extiende a otros tipos de capacidad estatal—. Por ejemplo, Levitsky y War (2022) argumentan persuasivamente que los legados de las guerras civiles muchas veces fortalecen a los Estados (autoritarios) que las suceden cuando los rebeldes se imponen.

La pregunta es engañosa porque a simple vista es evidente que las guerras civiles desarrollan tipos “positivos” y “negativos” de capacidad estatal. Sin embargo, creo que estas dinámicas merecen ser teorizadas por aquellos que pensamos (en este punto coincido con la autora) que, a diferencia de las guerras internacionales, las guerras civiles dejan, salvo algunas excepciones, un saldo negativo o neutro en materia de desarrollo de capacidades estatales.

Teorizar requiere comparar más ampliamente. Los conflictos asimétricos como las guerras civiles en América Central se pueden contrastar con conflictos internos simétricos, tales como la guerra civil de Estados Unidos o los enfrentamientos entre los azules y colorados en Argentina un siglo más tarde. Asimismo, conflictos en Estados patrimonialistas o “sultanistas”, como Nicaragua y Guatemala, se pueden concebir en contraste con guerras civiles contra un Estado más o menos burocratizado, como el conflicto en Irlanda del Norte o la guerra sucia contra la guerrilla en el Cono Sur durante la década de 1970. En conflictos simétricos, los actores clave en la narrativa de Schwartz, como los paramilitares y los grupos de tareas, podrían no tener el mismo nivel de influencia. Por otro lado, aunque las guerras asimétricas necesariamente fomentan el desarrollo de agencias coercitivas de este tipo, estas podrían operar en mayor aislamiento de la esfera civil en Estados más burocratizados. De ser así la colusión de estas agencias con intereses económicos, como en los casos identificados por Schwartz, podría ser más característica de sistemas patrimonialistas.

Estas reflexiones me llevan a mi segunda pregunta, que es la contracara empírica de la primera: ¿Aplica la teoría de Schwartz a todos estos tipos de conflicto? Esta es una pregunta sobre el alcance empírico de la teoría, tal como está planteada en el libro. No es únicamente de orden geográfico; tiene varias ramificaciones más, incluyendo una dimensión histórica, considerando que para Charles Tilly y varios de sus ilustres discípulos las guerras civiles favorecieron el desarrollo de capacidades que fueron fundamentales para la consolidación de los Estados nacionales al permitir la centralización del poder y el debilitamiento de órdenes patrimoniales locales (Centeno, 2002).

En suma, estas preguntas son testimonio de la calidad y capacidad de persuasión de *Undermining the State from Within*, un libro pionero de una agenda que merece ser explorada, entre otras cosas, por su relevancia práctica en la región más violenta del mundo. 

REFERENCIAS

- Arias, Luz Marina y Luis de la Calle (2021), “The Legacy of Civil War Dynamics: State Building in Mexico, 1810-1910”, *Latin American Research Review*, 56(4), pp. 814-830.
- Centeno, M.A. (2002), *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*, University Park, Penn State University Press.
- Kreiman, G. (2022), “The Incursion of Leviathan: Wartime Territorial Control and Post-conflict State Capacity in Peru”, UNU-WIDER Working Paper 2022/136, United Nations University World Institute for Development Economics Research.
- Levitsky, S. y L. Way (2022), *Revolution and Dictatorship: The Violent Origins of Durable Authoritarianism*, Princeton, Princeton University Press.
- Paglayan, Agustina S. (2022), “Education or Indoctrination? The Violent Origins of Public School Systems in an Era of State-Building”, *American Political Science Review*, 116(4), pp. 1242-1257.
- Queralt, D. (2022), *Pawned States: State Building in the Era of International Finance*, Princeton, Princeton University Press.
- Rodríguez-Franco, Diana (2016), “Internal Wars, Taxation and State Building”, *American Sociological Review*, 81(1), p. 190-213.
- Slater, Dan (2010), *Ordering Power: Contentious Politics and Authoritarian Leviathans in Southeast Asia*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Thies, Cameron (2005), “War, Rivalry, and State Building in Latin America”, *American Journal of Political Science*, 49(3), pp. 451-465.
- Tilly, Charles (1975), “Reflections on the History of European State-Making”, *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, pp. 3-83.